

Marc FERRACCI (Professeur à l'Université Panthéon Assas–CRED, Membre du CREST-ENSAE, Conseiller scientifique à France Stratégie)

Rapporteur référent sur l'évaluation réalisée par le LIEPP

27 septembre 2016

Remarques méthodologiques

L'évaluation du LIEPP présente la particularité d'associer une démarche quantitative visant à mesurer l'impact causal du dispositif sur un certain nombre d'indicateurs, et une démarche qualitative reposant sur des entretiens avec les acteurs de terrains. L'articulation de ces deux démarches est rare en matière d'évaluation des politiques publiques, et particulièrement bienvenue s'agissant du CICE, car l'enquête qualitative permet de donner un sens aux résultats issus de l'analyse causale. En particulier, l'évaluation trouve une absence d'effets statistiquement significatifs du CICE sur l'emploi, l'investissement ou encore les exportations, qui peut apparaître surprenante. Les entretiens éclairent ces résultats en mettant en évidence le caractère fongible de la ressource CICE, et la difficulté des acteurs à l'affecter à un usage particulier (emploi, salaires, investissement par exemple, voir p. 44 et 45 du rapport).

Ces remarques faites, le présent rapport se concentre sur la partie quantitative de l'évaluation, en insistant sur les méthodes utilisées pour établir la causalité statistique et sur l'interprétation des résultats. La stratégie générale d'identification repose sur une approche en double différences consistant à comparer l'évolution des entreprises affectées par le traitement et celle qui ne le sont pas. La difficulté est ici que le fort niveau d'appropriation du dispositif fait que la quasi-totalité des entreprises de l'échantillon reçoivent des sommes au titre du CICE. L'évaluation consiste donc à mesurer l'impact de l'intensité du traitement, définie ici comme le rapport entre le CICE reçu et les coûts de production, totaux ou simplement salariaux, de l'entreprise.

Pour que cette méthode en double différences soit valide il est nécessaire de vérifier que deux conditions sont réunies. D'une part la condition d'exogénéité, qui réclame que l'intensité du traitement ne résulte pas des variables sur lesquels on cherche à mesurer l'effet du CICE, ce qui ouvrirait un biais de causalité inverse. Cette condition d'exogénéité est assurée dans l'évaluation du LIEPP par l'utilisation d'une variable instrumentale. Celle-ci doit présenter la double caractéristique d'être corrélée à la variable de traitement, mais pas à la variable d'intérêt. La démarche consiste ici à instrumenter l'intensité du traitement effectivement reçu par l'intensité potentielle du

traitement, prédite au moyen de la structure de production de l'année précédente. Cet intensité potentielle s'avère un bon prédicteur de la variable de traitement, et ne saurait par définition être influencé par les variables de résultat, qui lui sont postérieures. Ce type d'instrument est une réplique de celui utilisé par Crépon et Desplat (2001) pour évaluer les allègements de charges sociales.

L'autre critère de validité de la méthode en double différences est la condition de tendance commune, qui stipule que les entreprises du groupe de contrôle (en l'occurrence les entreprises faiblement affectées par le CICE) et celles du groupe de traitement connaissent une évolution similaire de leurs variables de résultat avant la réforme. A cet égard les statistiques descriptives montrent par exemple (graphique 3 p. 49) que les créations d'emploi en 2011 et 2012, soit avant la mise en place du CICE, différaient sensiblement selon le niveau d'intensité ultérieure du traitement, ce qui tend à invalider l'hypothèse de tendance commune. Les auteurs traitent ce problème en opérant une régression en panel du logarithme de la variable d'intérêt sur l'intensité de traitement (uniquement les années de traitement effectif), et en contrôlant pour la structure de production conduisant à l'intensité de traitement (pour toutes les années y compris celles précédant la mise en place effective du CICE). Ils ajoutent également des effets fixes « entreprise » et « secteur x année » qui permettent de mieux contrôler les caractéristiques individuelles pré-réforme. Enfin, ils vérifient la validité de l'hypothèse de tendance commune au moyen d'un test placebo, et recourent lorsque cette hypothèse est rejetée à des estimations en triple différences, consistant à réaliser le même type d'estimation que les doubles différences mais sur le taux de croissance de la variable d'intérêt et non sur son logarithme.

Analyse des résultats

Les estimations montrent que les impacts du CICE sur les exportations, les investissements et l'emploi sont faibles, voire inexistantes. Ceci peut apparaître surprenant, et décevant compte tenu des sommes globales allouées à ce dispositif (près de 20 milliards d'euros en année pleine, soit environ 1% du PIB). En revanche le CICE semble avoir eu dès 2013 un impact sur les résultats nets des entreprises. C'est également le cas pour les salaires, avec une plus forte croissance dans les entreprises dans lesquelles le dispositif a permis de réduire plus fortement les coûts salariaux. Par ailleurs, le seuil de 2,5 SMIC ne montre pas de point d'accumulation dans la distribution statistique, ce qui signifie que ce seuil n'a pour l'instant pas fait obstacle à la progression des salaires. Ce résultat est relativement conforme à la littérature portant sur les effets des allègements de charges sociales (ACS) sur l'emploi, qui tendent à décliner lorsque les allègements portent sur des salaires bien supérieurs au SMIC. Aux alentours de 2 fois le SMIC, les salariés ont en effet un pouvoir de négociation qui leur permet de capter une partie des allègements de

charges, et en l'occurrence une partie du CICE, sous forme d'augmentations de salaires bruts, ou bien d'une augmentation de leur rémunération globale incluant des éléments variables. A ce titre la modestie des effets sur l'emploi peut s'interpréter en partie comme la conséquence d'un ciblage insuffisant du dispositif autour du SMIC.

Parmi les raisons qui peuvent expliquer la faiblesse des différents effets –à l'exclusion des résultats nets et des salaires-, d'autres sont révélées par l'enquête qualitative. D'une part l'absence de ciblage du dispositif a pour conséquence une relative faiblesse des sommes en jeu, laquelle n'incite pas à des modifications de comportements. Par ailleurs, il est possible que la fenêtre temporelle –les années 2013 et 2014- sur laquelle portent les résultats soit trop courte pour que la hausse du résultat net des entreprises induite par le CICE se traduise par une hausse des investissements et des embauches. Ceci est cohérent avec un autre élément qui expliquerait la faible efficacité du CICE relativement à des ACS classiques : le décalage entre le fait générateur et la réception des sommes par les entreprises. Toutefois cette hypothèse cadre mal avec les augmentations salariales constatées dans les entreprises pour lesquelles l'intensité du CICE est forte. Une autre explication réside dans la perception du CICE par les employeurs comme d'un dispositif instable, voire réversible, qui rendrait risquées des décisions d'embauche et d'investissement fondées sur les seules ressources additionnelles du dispositif.

Conclusion et mise en perspective avec les effets sur l'emploi obtenus par l'équipe de recherche TEPP

De façon générale, la démarche du LIEPP apparaît conforme aux standards académiques en matière d'évaluation compte tenu de la nature des données disponibles, lesquelles ne sont pas issues d'une expérimentation aléatoire. Dans le rapport final, les intuitions sous-jacentes à la démarche d'identification sont présentées de manière accessible à un public large –quoique nécessairement un peu averti. Un élément important prête toutefois à discussion : les résultats obtenus par le LIEPP concernant l'impact du CICE sur l'emploi laissent apparaître des effets non significatifs ou bien, dans le cas d'une spécification particulière¹, un effet négatif, c'est-à-dire une évolution de l'emploi moins favorable dans les entreprises qui bénéficient le plus du CICE. A l'exception de cette spécification, les estimations du LIEPP convergent vers une absence d'effets significatifs².

¹ Il s'agit de l'impact sur le nombre d'heures travaillées annuelles, estimé en double différence pour 2013, après avoir validé l'hypothèse de tendance commune (tableau 12, p. 74).

² Une différence entre les deux équipes réside dans le fait que les estimations de TEPP sont en coupe et utilisent un grand nombre de contrôles tandis que le LIEPP utilise un nombre de contrôles plus restreint, mais teste l'hypothèse de tendance commune et passe à une estimation en triple différence avec effets fixes lorsque cette hypothèse est rejetée. Ceci permet de contrôler les facteurs inobservés propres à chaque entreprise qui peuvent influencer la tendance ex-ante des variables

Ce résultat se trouve en contradiction avec certains de ceux obtenus par l'équipe TEPP, qui trouve dans une des spécifications estimées³ des effets positifs, avec environ 80 000 emplois créés ou sauvegardés par le CICE. Cette différence dans les résultats obtenus ne saurait s'expliquer par la stratégie générale d'identification, qui repose chez les deux équipes sur la même variable instrumentale, soit la valeur prédite du CICE compte tenu de la structure d'emploi de l'année précédente. En revanche, des différences existent entre les deux équipes concernant la spécification du modèle estimé. D'une part, TEPP estime un effet du CICE pour chaque quartile de l'intensité traitement, contrairement au LIEPP qui estime un effet moyen. Les résultats de TEPP montrent ainsi que l'effet du dispositif est positif seulement pour les entreprises qui reçoivent le plus de CICE. Les effets sont positifs sur l'emploi en 2013 pour le quatrième quartile de la distribution et pour une définition spécifique de l'emploi, qui diffère de celle du LIEPP, à savoir les effectifs moyens. Lorsque les estimations sont réalisées sur les effectifs moyens pour l'année 2014 les résultats obtenus par TEPP n'apparaissent en revanche pas significatifs, et lorsqu'elles portent en 2013 sur les effectifs au 31/12 ces résultats apparaissent même négatifs pour une base de données (BRC), et donc de signe contraire à l'effet positif estimé sur l'effectif moyen⁴.

En résumé les deux équipes appliquent des méthodes très voisines, mais avec des spécifications différentes, à des variables de résultat dont la définition peut parfois varier (nombre d'heures travaillées annuelles pour le LIEPP vs. effectifs moyens pour TEPP). Muni de ces constats il apparaît que les résultats de l'une et l'autre équipe concernant l'effet du CICE sur le niveau de l'emploi (toutes CSP confondues) ne divergent au final que dans le cas d'une spécification de chaque côté⁵. La majorité des autres estimations aboutissent à des effets faibles, voire non significatifs ce qui, dans l'attente de résultats additionnels portant sur l'année 2015, peut apparaître comme une approximation raisonnable des effets du dispositif.

d'intérêt. Avec cette spécification en triple différence, les effets sur l'emploi n'apparaissent pas significatifs s'agissant de l'effet du CICE sur le taux de croissance des effectifs au 31/12 pour l'année 2013 (tableau 12, p. 74).

³ Il s'agit de l'estimation de l'impact sur le taux de croissance des effectifs moyens en 2013, estimé en double différence avec un nombre de contrôles plus important que le LIEPP, mais sans test de tendance commune (tableau 10 p.36).

⁴ Les échanges avec les services producteurs de données ont cependant montré que la variable d'effectifs moyens serait plus fiable que celle des effectifs au 31/12 dans les DADS.

⁵ Pour le LIEPP : l'impact sur le nombre d'heures travaillées annuelles, estimé en double différence pour 2013, après avoir validé l'hypothèse de tendance commune (effet négatif) ; pour TEPP : l'impact sur le taux de croissance des effectifs moyens en 2013, estimé en double différence avec un nombre de contrôles plus important que le LIEPP, mais sans test de tendance commune (effet positif).